Institut C.D. Howe
Commentaire

92-06699/

Institut C.D. Howe

No. 35, janvier 1992 ISSN 0824-8001

Constitution

Certains aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État:

le cas Québec-Canada

par

Daniel Desjardins et Claude Gendron

Cette article se veut un état du droit international sur la question des aspects juridiques du partage des actifs et des dettes en matière de succession d'État dans le cadre du cas particulier Québec-Canada.

Il appert que le droit international n'a pu, à ce jour, réconcilier la diversité des précédents et des propositions qui ont trouvé place au cours de l'histoire. Toutefois, certains principes se sont vu enchâssés dans la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes* et pourraient dès lors trouver application au cas Québec-Canada, même si cette convention n'est pas encore en vigueur.

En ce qui concerne le partage des actifs, les biens immeubles, meubles, les actifs financiers et aussi probablement les sociétés de la Couronne, propriétés de l'État prédécesseur et situés sur le territoire de l'État successeur, seraient dévolus à ce dernier en vertu du principe de la souveraineté territoriale.

En regard du partage du passif, il ne semble pas exister de norme unanimement reconnue forçant l'assumation de la dette de l'État prédécesseur par l'État successeur. Toutefois, la Convention de Vienne propose un partage équitable du passif entre l'État prédécesseur et l'État successeur et cette proposition représente probablement la tendance actuelle du droit international.

"If the law is on your side, pound on the law; if the facts are on your side, pound on the facts; if neither is on your side, pound on the table."

— Anonyme

Introduction

Le débat constitutionnel canadien, l'échec de l'Accord du Lac Meech, le rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (la "Commission Bélanger-Campeau") et le rapport Allaire préparé par le comité constitutionnel du Parti Libéral du Québec et ainsi désigné en raison du président de ce comité, monsieur Jean Allaire, ont, à ce jour, donné naissance à de nombreuses analyses sur l'avenir politique et économique du Québec et du Canada. Beaucoup de ces analyses n'ont toutefois abordé que de façon sommaire la difficile question du partage des actifs et passifs entre le Québec et le Canada dans l'éventualité de l'accession du Québec à la souveraineté.

Sur quelles bases devraient être partagés les actifs et les dettes du pays et quels seraient les principes juridiques applicables à un tel partage? Voilà des questions qui, à ce jour, n'ont pas été véritablement abordées et auxquelles nous tenterons de répondre. Ces questions nous apparaissent importantes car dans le cadre d'éventuelles négociations Québec-Canada les discussions des parties devraient tenir compte non seulement des réalités politiques et économiques mais également des règles de droit en la matière.

La succession d'État a déjà fait l'objet de très sérieuses et volumineuses études et n'est donc pas un sujet nouveau en droit international.[1] Toutefois, l'accession du Québec au statut de nation souveraine constituerait une situation de fait et de droit n'ayant à peu près aucun précédent vraiment comparable, ces précédents demeurant néanmoins une source de référence utile à certains égards.

La succession d'État dans le cas Québec-Canada comporte, quant à nous, les principaux aspects juridiques suivants que nous aborderons dans notre analyse, soit: (1) la responsabilité du Québec à l'égard des créanciers de la dette générale du Canada, (2) le partage de l'actif, (3) le partage du passif et enfin (4) l'assumation de ce passif par le nouvel État. Il convient toutefois d'examiner, en premier lieu, les principes de droit international applicables à la succession d'État.

Les principes de droit international applicables

Qu'est-ce que la succession d'État? L'auteur Daniel Patrick O'Connell l'a définie comme étant "the factual situation which arises when one state is substituted for another in sovereignty over a given territory".[2] Les sources du droit international sur cette question se retrouvent autant dans les traités, les précédents que la doctrine.

La Convention de Vienne

En 1983, une tentative fut entreprise en vue de formaliser les règles relatives à la succession d'État. En effet, la *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes*[3] (la "Convention de Vienne"), à son avènement, a recueilli 54 votes favorables sur les 90 États présents à la Conférence y ayant donné naissance,[4] 11 votes opposés, dont le Canada, et 11 abstentions.[5]

Il faut préciser que la Convention de Vienne n'est pas encore en vigueur. De plus, on s'accorde généralement pour dire que la Convention de Vienne ne peut être considérée comme une source certaine de l'état du droit sur la question de la succession d'État. Néanmoins, à l'exception de ses dispositions les plus controversées concernant la succession d'État en matière de décolonisation, certains auteurs[6] voient dans les autres dispositions de la Convention de Vienne l'état actuel du droit international en cette matière. Ainsi, malgré l'opposition du Canada à l'adoption de la Convention de Vienne, certaines de ses dispositions pourraient sûrement être applicables à d'éventuelles négociations entre le Québec et le Canada dans la mesure où ces dispositions

sont par ailleurs représentatives d'une norme ou coutume en droit international. Nous tâcherons donc, dans la mesure du possible, d'identifier ces normes ou coutumes, et partant, l'état du droit international.

Les hypothèses de succession retenues dans la Convention de Vienne sont au nombre de cinq,[7] soit (1) le transfert d'une partie du territoire d'un État à un autre État; (2) l'État nouvellement indépendant; (3) l'unification d'États; (4) la séparation d'une partie du territoire d'un État pour former un nouvel État; et enfin (5) la dissolution d'un État.

Nous limiterons notre examen de la succession d'État à la quatrième hypothèse ci-haut décrite, soit la séparation d'une partie du territoire d'un État car c'est dans ce cadre restreint que se pose à l'heure actuelle le débat Québec-Canada. Dans cet esprit, il est important de noter que, du point de vue juridique, une telle séparation se traduit par la survivance de l'État prédécesseur, ici le Canada, qui perd une partie de son territoire, ce dernier devenant indépendant. Ainsi, la souveraineté de l'État prédécesseur exercée sur ce territoire passe au nouvel État successeur, le Québec.

Nous n'aborderons pas dans la présente étude la question du droit des peuples à l'autodétermination[8] et prendrons pour acquis que l'accession du Québec à la souveraineté, si elle s'effectuait, se ferait en toute conformité avec le droit international.

Le droit coutumier

Les principes de droit international en matière de succession d'État sont assez disparates, la pratique ayant fort varié en fonction de l'époque, du lieu et des circonstances. Quelques auteurs[9] estiment pourtant que certains principes coutumiers, par ailleurs codifiés dans la Convention de Vienne, se seraient perpétués au travers des années. Cette convention, pour certains de ses principes, serait donc applicable au cas Canada-Québec, même si le Canada n'y est pas partie, car cette dernière ne ferait que cristalliser ces principes du droit international.

Parmi ces principes coutumier concernant le partage des actifs communément reconnus par la doctrine serait celui de la transmission à l'État successeur des biens de l'État prédécesseur situés sur le territoire de l'État successeur,[10] principe par ailleurs prévu aux articles 11 et 17 de la Convention de Vienne.[11]

Quant au partage du passif, la pratique, comme nous le verrons plus loin, n'a pas été suffisamment uniforme jusqu'à ce jour, selon nous, pour permettre l'émergence d'une coutume établie et reconnue.

Le cas du Québec constituerait un cas "moderne" de succession d'État nécessitant, quant à nous, un éclairage spécifique à l'égard de la question complexe de la détermination de la nature et de l'étendue des actifs et des dettes à être partagés.

Les précédents en ces matières ne peuvent être utilisés qu'avec beaucoup de précaution car ils résultent bien souvent de conquêtes, de conflits armés (de bellatio), de cession, de décolonisation et de sécession n'ayant aucune commune mesure avec le présent débat.

À l'instar du partage du passif, la responsabilité de l'État successeur à l'égard des créanciers de l'État prédécesseur n'est l'objet d'aucune règle coutumière internationale précise, malgré l'importance de cette question.

La responsabilité du Québec à l'égard des creanciers de la dette générale

Compte tenu de l'ampleur du déficit accumulé du Canada, il nous est apparu important d'examiner, en premier lieu, la question de la responsabilité éventuelle du Québec face aux créanciers des emprunts contractés pour financer ce déficit. À noter que ces emprunts sont constitués de divers titres de créance, incluant des obligations et des emprunts privés contractés tant sur le marché canadien que sur les marchés internationaux. Les créanciers de la dette générale du Canada sont donc constitués d'une infinité de particuliers, banques et autres institutions disséminés à travers le monde. L'État successeur est-il, du fait même de la succession d'État, responsable

face à ces particuliers, banques et autres prêteurs, d'une partie de leurs créances à l'encontre de l'État prédécesseur?[12] Ces créanciers peuvent-ils s'adresser directement à l'État successeur afin d'obtenir le remboursement, en tout ou en partie, de leurs prêts?

À noter que cette question est indépendante et différente de celle du partage de la dette. Il s'agit en effet de déterminer si des tiers peuvent s'adresser directement à un Québec devenu souverain pour recouvrer une partie de leurs créances.

Puisque la Convention de Vienne est silencieuse sur ce point, existe-t-il, en marge de cette dernière, d'autres règles applicables?

L'absence de règles et la diversité des propositions

Du point de vue théorique, les propositions à cet égard ne manquent pas. On pense, entre autres, à la "rule of maintenance" de Feilchenfeld[13] qui demande que toute dette contractée légalement par un État subissant des modifications territoriales devrait être honorée par l'État successeur;[14] celle de Romano[15] où seuls sont transférés les droits et obligations relatifs à l'exercice de l'ordre juridique de l'État prédécesseur sur le territoire "transféré" (tels ceux relatifs à la défense, par exemple), avec l'option toutefois de refuser certaines de ces obligations sur simple déclaration à cet effet;[16] celle du "burden and benefit", développée par les Américains,[17] où un État successeur devrait assumer tant les dettes que les actifs.[18]

Devant la diversité des théories et propositions établies dans des contextes disparates allant de celui de la conquête pure et simple au cas de la décolonisation ou sécession en passant par celui de conflits armés (*de bellatio*) et de cession, il est difficile d'affirmer de façon péremptoire qu'il existe une théorie ou règle pouvant s'appliquer uniformément aux divers cas de succession d'État à l'égard de la responsabilité de l'État successeur face aux créanciers de la dette de l'État prédécesseur.

Les cas de changements pacifiques de souveraineté sur un territoire ont sûrement facilité la transmission d'obligations financières entre États prédécesseurs et États successeurs.[19] Il est à noter que l'État successeur, lorsque disposé à respecter et à honorer les engagements de l'État prédécesseur, est souvent motivé par des raisons financières (par exemple, pour conserver sa crédibilité sur les marchés financiers internationaux) et politiques (par exemple, pour obtenir la reconnaissance de son nouveau statut) qui échappent totalement à toute règle juridique de droit international.

Succession totale et succession partielle

Il est, de plus, important de faire la distinction entre une succession totale et une succession partielle d'État. Dans le cas d'une succession totale la disparition de l'État prédécesseur entraîne un passage des biens de l'État prédécesseur, autant que ses dettes, à l'État successeur. L'État successeur, en fait, remplace l'État prédécesseur, dont le pouvoir de taxation disparaît. Il devient alors normal pour l'État successeur d'assumer les dettes de l'État prédécesseur, d'assurer ainsi le maintien des sûretés les garantissant et de protéger les droits des créanciers.[20]

À l'opposé, dans le cas d'une succession partielle, la capacité fiscale et l'identité de l'État prédécesseur survivent et permettent, bien que de façon réduite, le maintien du service de la dette par l'État prédécesseur, assurant ainsi aux créanciers de cette dette le maintien de leurs recours à l'encontre de leur débiteur, l'État prédécesseur. La question alors est de déterminer si l'État successeur est pour autant libéré de toute responsabilité à l'égard de ces créances?

L'assumation volontaire de la dette

Quant à nous, il n'existe actuellement pas de règles impératives ou de bases uniformes et constantes en droit international établissant une obligation de l'État successeur face aux tiers créanciers de la dette générale de l'État

prédécesseur. Ainsi, à moins d'une assumation volontairement consentie par l'État successeur, les créanciers de l'État prédécesseur n'ont aucun droit, selon nous, à l'encontre de l'État successeur, du moins en matière de succession partielle.

Il est intéressant de noter que Erik J. Castren mentionne, à l'égard de la constitution d'une fédération d'États, cas inverse au nôtre, que les États nouvellement fédérés conservent généralement une indépendance financière, ne fût-elle que partielle, et peuvent ainsi maintenir le service de leurs anciennes dettes, même s'ils ont perdu leur capacité juridique au plan international.[21] En raison de cette autonomie financière, l'exercice d'un recours par les créanciers contre l'État nouvellement fédéré, en cas de non-respect des obligations financières des anciens États composant la fédération, n'est pas reconnu.[22] À remarquer d'ailleurs que la pratique internationale, éparse en matière de constitution fédérale, n'offre guère de cas patents d'assumation de la dette par la nouvelle entité fédérale.[23]

On ne peut ainsi affirmer, dans ces conditions et selon cet auteur du moins, que le droit international soit favorable à la succession aux dettes de la part d'un État fédéral nouvellement constitué. Cette proposition serait aussi vraie *a contrario* pour certains auteurs, dont nous partageons l'opinion, dans le cas de dissolution d'une fédération d'États. Pareille dissolution n'entraînerait pas ainsi de succession juridique de la dette générale.[24]

Le Canada ne pourrait ainsi justifier juridiquement, dans le cadre du droit international, une assumation directe, obligatoire et automatique de sa dette générale face aux tiers, même partiellement, de la part du Québec. Ce dernier n'aurait pas l'obligation, quant à nous, d'assumer directement face aux tiers, en tout ou en partie, la part qui pourrait lui être dévolue. Cette proposition s'accorde d'ailleurs avec le principe de l'effet relatif des contrats qui veut qu'un engagement entre deux parties (ici le Canada et ses créanciers) n'ait d'effet qu'entre ces parties et ne lie que ces dernières.

Toutefois, un État nouvellement séparé pourrait-il véritablement prétendre, et obtenir, de l'État prédécesseur un partage des actifs de ce dernier sans que celui-ci ne le conditionne à un partage équitable du passif et à une assumation directe ou indirecte de ce passif face aux tiers? Le faire pourrait s'avérer politiquement et économiquement intenable car comment justifier du même coup la prétention à un droit sans pour autant assumer les obligations financières qui y sont rattachées?

En définitive, bien qu'en matière de succession partielle, l'État prédécesseur demeure, quant à nous, totalement responsable de la dette générale face aux tiers et que les créanciers de cette dette ne possèdent aucun recours contre l'État successeur, la réalité politique et économique fera en sorte que l'État successeur se devra d'assumer volontairement face à ces mêmes créanciers, de façon directe ou indirecte, la part de la dette qu'il aura préalablement convenue et négociée avec l'État prédécesseur. Une telle assumation in- directe a d'ailleurs été proposée par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau.[25]

Comme nous le verrons, les modes d'assumation de cette dette peuvent être forts variés et dépendront, entre autres, de la nature des dettes assumées et de la coopération des créanciers en cause.

Le partage des actifs

Les principes de partage des actifs d'un État reposent principalement sur la notion de souveraineté territoriale qui veut qu'un État nouveau succède aux biens de son prédécesseur situés sur son territoire[26] et liés à sa souveraineté. Ce fut d'ailleurs le cas de l'Inde, du Pakistan, du Sri Lanka (Ceylan) et de la Birmanie dans leurs rapports de dévolution avec la Grande-Bretagne,[27] par exemple. Ont été considérés comme actifs de l'État, par des comités spéciaux de répartition mis sur pied à l'occasion de l'indépendance de ces États, non seulement des fonds de terre mais d'autres actifs tels les chemins de fer, les postes, le télégraphe, les bâtiments affectés à la défense,

les entreprises publiques, les édifices publics et équipements publics divers..., etc.

Même si la pratique[28] et la doctrine[29] admettent largement la dévolution à l'État successeur des biens publics[30] de l'État prédécesseur, il n'existe pas, quant à nous, de critère uniforme de répartition. Si la compensation se négocie souvent, le transfert des biens de l'État prédécesseur à l'État successeur, lui, ne se négocie pas. Il s'opère par la simple application du principe de la souveraineté territoriale. Pour certains auteurs, tel que Wilkinson, le pouvoir exercé sur un territoire est inséparable de l'administration des biens qui s'y trouvent.[31] Pour d'autres, D.P. O'Connell par exemple, cette dévolution s'opère *de jure*.[32]

De plus, selon la tendance de la doctrine, cette dévolution ne comporte pas forcément l'obligation d'une compensation quelconque.[33] La pratique, quant à elle, révèle également que beaucoup de textes, traités ou autres instruments de dévolution ne comportent aucune mention d'indemnité à recevoir par l'État prédécesseur, bien que certains instruments le prévoient expressément.[34]

Quant à nous, le droit actuel n'est pas fixé sur l'existence ou non d'une obligation pour l'État successeur de payer à l'État prédécesseur une forme quelconque de compensation pour les actifs recueillis par l'État successeur.

À noter que dans son sens large, la notion de "biens publics" englobe tant les biens propres à l'État que ceux appartenant à des corporations à caractère public.

Voyons maintenant les biens "publics" de l'État prédécesseur qui, selon le principe de la souveraineté territoriale, passeraient de plein droit à l'État successeur.

Les biens immeubles

Les biens immeubles situés dans le territoire "transféré" sont, par définition, rattachés au territoire qui passe dans l'ordre juridique du nouvel État.

En conséquence, on peut prétendre qu'en vertu du droit international en vigueur, seraient dévolus *ipso jure* au Québec les biens immeubles (publics) situés sur son territoire sans que le Canada ait à donner son consentement. Ces biens comprendraient, entre autres, les ponts, les routes, les chemins de fer, les ports, les aéroports, les postes de douane, les bureaux de poste, les édifices publics, les établissements militaires et les pénitenciers.[35]

Pour ce qui est des biens immeubles situés à l'extérieur du territoire québécois, il appert qu'en l'absence de toute règle de droit international en la matière, à notre connaissance, la solution se devrait d'être négociée.[36]

Les biens meubles et les actifs financiers

Toujours en fonction du principe de la souveraineté territoriale, la Convention de Vienne et la doctrine semblent vouloir que les biens meubles physiques situés sur le territoire de l'État successeur lui reviennent.[37] Feraient partie de ces biens tous les équipements reliés au territoire et utilisés en relation avec les activités de l'État, soit par exemple, l'équipement de bureau et l'équipement informatique situés dans les immeubles dévolus à l'État successeur, les équipements militaires, l'équipement roulant (véhicules gouvernementaux) et les équipements de télécommunication.

Qu'en est-il par ailleurs des actifs financiers, (autres que les participations du Canada dans les sociétés de la Couronne et sociétés en coparticipation), et autres actifs intangibles tels que les comptes à recevoir (incluant les impôts), les comptes d'opérations de change (incluant la réserve d'or du Canada) et les dépôts payables en devises étrangères?

Selon le principe de la souveraineté territoriale, la partie de ces actifs financiers correspondant à l'exercice de la souveraineté ou d'une activité de l'État prédécesseur sur le territoire transféré serait dévolue à l'État successeur. On pense ainsi aux impôts et autres créances dus par des contribuables du Québec. O'Connell, à ce sujet, considère que "the successor state is entitled to these unpaid taxes because the debt relationship between the predecessor State and the debtor expires with the change of nationality of the debtor

and the loss of sovereign authority over him".[38] Cependant, d'autres auteurs estiment que les impôts et autres créances dus à l'État prédécesseur avant l'accession à la souveraineté de l'État successeur continuent d'appartenir à l'État prédécesseur.[39]

Toutefois, les actifs financiers qui n'ont pas de lien direct avec le territoire transféré (par exemple la réserve en or du Canada, les comptes d'opérations de change et les dépôts payables en devises étrangères) ne devraient normalement pas être affectés par la succession d'État[40] parce qu'échappant au principe de la souveraineté territoriale. Incidemment, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau ne prévoit aucune part pour le Québec dans ces actifs financiers.[41] À cet égard cependant, certains pourraient prétendre que le territoire transféré a pu par le passé contribuer, par ses activités économiques et sa participation à la charge fiscale, aux actifs financiers de l'État prédécesseur, justifiant ainsi la prétention à un partage équitable de ces actifs.

On réalise cependant que tout partage des actifs financiers fondé sur le principe de la souveraineté territoriale ou leur provenance comporte, au-delà des distinctions théoriques, d'énormes difficultés d'identification qui peuvent probablement se résoudre en adoptant, à l'égard du partage de ces actifs, la même approche que celle retenue pour le partage de la dette générale. En effet, si ces actifs financiers étaient imputés à la réduction de cette dette générale le jour même de son partage, cela équivaudrait au partage de ces actifs en fonction du partage de la dette.

En ce qui concerne les actifs financiers détenus par l'État prédécesseur dans des organisations financières internationales, telles le Fonds monétaire international, la succession à ces biens a déjà été admise par la pratique, dans certains cas.[42]

Les sociétés de la Couronne

J.-Maurice Arbour, citant les propos du Rapporteur nommé à l'occasion des travaux de la Convention de Vienne, au sujet des sociétés de la Couronne, mentionne que "[T]he successor State shall be automatically and fully subrogated to the rights which the predecessor possesses in public establishments situated in the transferred territory".[43] La notion d'"établissement public" à laquelle il est fait référence ci-haut doit, dans le contexte canadien, s'entendre des sociétés de la Couronne.[44]

Cet énoncé s'appuie, quant à nous, sur le principe de la souveraineté territoriale et de la nature publique des sociétés de la Couronne et ne semble aucunement refléter une pratique coutumière.[45]

Ainsi, le principe de la souveraineté territoriale pourrait encore une fois trouver application en ce qui a trait à la dévolution *de jure* des actifs immobiliers et mobiliers, situés au Québec, des sociétés de la Couronne. Il s'agirait, par exemple, de l'ensemble des actifs de sociétés telles la Société du Port de Montréal et la Société du Port de Québec.

En ce qui a trait aux sociétés de la Couronne qui possèdent des actifs au Québec et dans le reste du Canada (par exemple, la Société Radio-Canada, la Commission de la Capitale Nationale, la Société Pétro-Canada et la Société Canadienne des Postes), le principe de la souveraineté territoriale voudrait sûrement que les actifs de ces sociétés situés au Québec lui soient dévolus *de jure*. Alternativement, on peut aussi penser que le Québec pourrait obtenir une participation dans le capital de ces sociétés à la mesure des actifs de ces dernières situés au Québec, le consentement du Canada étant toutefois nécessaire dans ce dernier cas.

Dans le cas des sociétés de la Couronne n'ayant aucun actif au Québec, il appert encore une fois qu'en l'absence de règle précise en droit international, le partage de leurs actifs (et des passifs y correspondant) se devrait d'être négocié.

Le droit de choisir ("pick and choose")

Dans le cadre de la succession d'États en matière de traités, certains États successeurs se sont prévalus d'un "droit de choisir". Existe-

t-il un droit semblable en matière de partage d'actifs?

Disons d'abord que pratique du "droit de choisir", dans le cadre de la succession d'État en matière de traités, consiste à décider, sous la forme d'une déclaration expresse ou d'une convention, quels traités signés par l'État prédécesseur s'appliqueront à l'État successeur.[46] Acceptée dans le cadre de l'accession à l'indépendance d'anciennes colonies du Royaume-Uni,[47] cette pratique se rattachait, à ses débuts, particulièrement à des ententes et à des traités à caractère commercial et local.[48] À titre d'exemple, le cas de l'Irlande est à mentionner, cette dernière ayant eu pour politique, lors de son indépendance, de n'accepter que les traités de nature commerciale et administrative plutôt que ceux de nature publique.[49]

Le "droit de choisir" ou libre-choix en matière de partage d'actifs entre État prédécesseur et État successeur n'a d'intérêt qu'à l'égard des actifs qui ne sont pas déjà dévolus *de jure* à l'État successeur par l'application du principe de la souveraineté territoriale. En somme, une telle pratique, si applicable, ne doit être examinée qu'à l'égard des biens publics ne relevant pas du territoire géographique de l'État successeur, par exemple, à l'égard de certains actifs financiers (telle la réserve d'or du Canada) ou de participations dans certaines sociétés d'État n'ayant aucune activité sur le territoire de l'État successeur (telle la Société d'expansion du Cap Breton, à l'égard du Québec).

Il n'y a pas, quant à nous, un principe de droit international, autorisant expressément cette pratique en matière de partage d'actifs et de dettes. En l'absence d'une pratique constante et uniforme reliée au libre-choix en matière de partage d'actifs, ce libre-choix ne pourrait être que le fruit d'une convention où les deux États auraient décidé, de manière consensuelle, du partage de ces actifs. Autrement, comment l'État successeur pourrait-il revendiquer des droits sur certains actifs de l'État prédécesseur alors que ceux-ci ne sont pas sur son territoire et à l'égard desquels il n'a plus aucun droit de regard ou de participation sinon qu'en établissant sa contribution, directe ou indirecte, à la valeur de ces actifs.

L'absence de règle formelle fondant le libre-choix en matière de partage d'actifs ne crée cependant pas, selon nous, l'obligation inverse pour l'État successeur qui souhaiterait obtenir partie de certains actifs situés hors de son territoire de participer en bloc et obligatoirement à l'ensemble des actifs ne tombant pas sous l'application du principe de la territorialité. Tout en cette matière est, quant à nous, laissé à la négociation des parties.

Le partage du passif

Compte tenu de l'ampleur du déficit canadien, il est facile de conclure que toutes négociations entre le Québec et le Canada sur le partage de la dette générale ne seraient pas simples, chaque partie, il va de soi, souhaitant réduire la part qu'elle serait tenue d'assumer.

Dette d'État et dette privée

La Convention de Vienne prévoit, à son article 40, que le partage de la dette d'État entre États prédécesseur et successeur doit se faire "dans une proportion équitable, compte tenu, notamment des biens, droits et intérêts qui passent à l'État successeur en relation avec cette dette d'État".[50]

Il est important de souligner que "la dette d'État", telle que définie à la Convention de Vienne, signifie "toute obligation financière d'un État prédécesseur à l'égard d'un autre État, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet de droit international, née conformément au droit international".[51] Sont donc exclues de cette définition et par le fait même du champ d'application de la Convention de Vienne, toutes les dettes de l'État prédécesseur dues à des personnes physiques ou morales, telles les banques, les autres institutions financières et particuliers détenteurs d'obligations ou d'autres titres d'emprunts, ces dettes d'État "privées" constituant toutefois la plus grande part des emprunts du Canada.

Cette exclusion de la dette "privée" de la Convention de Vienne ne doit toutefois pas être

interprétée comme portant atteinte aux droits des créanciers détenteurs de la dette du Canada.[52] En effet, comme nous l'avons déjà mentionné,[53] ces créanciers conservent tous leurs droits et recours à l'encontre de l'Etat prédécesseur.

Malgré le silence de la Convention de Vienne à l'égard des dettes d'État "privées", rien ne devrait, selon nous, différencier, le sort de ces dettes de celui des dettes d'État "publiques" dans leur partage entre l'État prédécesseur et l'État successeur.[54] Il s'agit incidemment de l'approche retenue par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau.[55] La pratique moderne semble également avoir suivi cette approche dans le cas des ententes financières entre le Royaume-Uni et l'Irlande, en 1921,[56] ainsi qu'entre la Belgique et l'ancien Congo belge, en 1960.[57]

Les principes de partage

La véritable question, en matière de partage de la dette, est de savoir si le principe énoncé à l'article 40 de la Convention de Vienne (i.e. un partage selon une "proportion équitable") constitue un principe suffisamment reconnu par la pratique et la doctrine internationales pour en faire une règle qui pourrait lier le Québec et le Canada dans d'éventuelles négociations de partage.

À cet égard, deux écoles de pensée s'affrontent. D'abord, celle par laquelle sont inopposables à l'État successeur toutes les dettes de l'État prédécesseur sur la base de la suprématie de la volonté étatique[58] de l'État successeur, cette approche ayant surtout été suivie par une pratique souvent adoptée en matière de décolonisation. En second lieu, celle du "burden and benefit", qui veut que "the successor's liability must be measured by the benefits which accrued to the territory concerned"[59] et que l'État successeur assume une certaine partie de la dette générale. Cette dernière position ne semble pas être toutefois une règle de droit international unanimement partagée: "Doubts exist...with regard to general state debts, where there appears to be a move towards apportionment, although not such as to form a binding norm of international law".[60]

D'autres solutions sont aussi proposées par la doctrine. Gaston Jèze, par exemple, fait remarquer qu'en cas d'annexion, l'État successeur, n'ayant pas participé aux engagements de la dette de l'État prédécesseur, ne peut être tenu à la dette que *propter ad rem*, c'est-à-dire seulement par rapport aux biens liés au territoire ainsi annexé.[61]

En somme, les positions ayant cours actuellement chez les auteurs sont essentiellement les suivantes: (1) l'absence d'obligation de l'État successeur d'assumer quelque part que ce soit de la dette générale de l'État prédécesseur; (2) l'obligation par l'État successeur d'assumer la partie de la dette générale de l'État prédécesseur liée aux actifs dévolus à l'État successeur; et enfin, (3) l'obligation pour l'État successeur d'assumer en partie la dette générale de l'État prédécesseur, cette partie devant être déterminée par négociation et devant représenter une "proportion équitable" de cette dette générale. Cette dernière approche a incidemment été retenue par la Convention de Vienne.

Disons d'ores et déjà que la première des propositions énoncées ci-haut, à savoir l'absence de toute obligation d'assumation de la dette générale par l'État successeur, nous apparaît difficilement justifiable considérant le fait que l'État successeur hérite de certains actifs ayant été financés par cette dette générale et considérant aussi que l'État successeur ne peut d'un seul trait renier sa participation volontaire, depuis souvent plusieurs années, dans l'État duquel il entend se séparer. De plus, il semble bien que cette approche ne trouve plus d'appui parmi les commentateurs modernes.[62] Finalement, comme le souligne le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau à l'égard du Québec, les réalités économiques et financières, font en sorte que l'État successeur en tant qu'emprunteur sur les marchés financiers internationaux, serait vraisemblablement incité à partager raisonnablement les dettes et les actifs de l'État prédécesseur.[63]

Il nous semble que les deux autres approches mentionnées précédemment et prévoyant l'assumation d'une partie de la dette générale de l'État prédécesseur sont plus réalistes. Il faut dire cependant que l'approche voulant que l'État successeur n'hérite que de la part de la dette générale liée aux actifs qui lui sont dévolus, peut ne pas refléter un partage équitable, surtout lorsque la dette de l'État prédécesseur n'est pas uniquement liée à des actifs tangibles.

Il nous apparaît que le partage obligatoire de la dette générale fondé sur une répartition "équitable" de cette dette représente probablement plus la tendance actuelle du droit international.[64] Dans un tel partage, l'État successeur devra obligatoirement assumer les dettes reliées aux actifs qui lui sont dévolus[65] ainsi qu'une part "équitable" de la dette générale de l'État prédécesseur. Les paramètres d'un tel partage, on l'imagine aisément, demeurent sujets à de nombreuses variables tant politiques, économiques que financières. La difficulté majeure d'une telle proposition réside dans le fait que chacun possède sa propre vision de ce que représente un partage "équitable".

Propositions de partage

La proposition du Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau à l'effet d'une participation aux dettes générales du Canada en fonction, entre autres, des actifs qui seraient dévolus au Québec est, quant à nous, conforme à certaines des positions ayant cours actuellement en droit international du fait qu'elle est élaborée en accord avec le principe de la souveraineté territoriale et de l'assumation d'une partie de la dette générale. On a toutefois reproché à cette proposition le fait qu'elle ne tient pas compte de tous les actifs fédéraux situés au Québec réduisant ainsi sa part dans le partage de ces actifs et par voie de conséquence la part du Québec dans la dette générale du Canada.[66] On lui a également reproché sa méthode d'évaluation des actifs pris en considération.[67] En somme, la proposition mise de l'avant par le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, est conforme au droit international en ce qui a trait à ses principes généraux, mais elle devra, de plus, tenir compte dans ses modalités d'application de la norme du partage "équitable".

D'autres modes de partage ont aussi été proposés, tel celui basé sur la notion des "bénéfices historiques"[68] reçus par le Québec dans le cadre confédératif. Un tel partage comporte comme difficulté cependant que l'on doit tenir compte de la finalité de la dette du Canada. En effet, pour évaluer avec justesse l'ampleur des "bénéfices historiques" reçus par le Québec dans le passé, il est nécessaire non seulement d'en faire les comptes (si la chose est vraiment possible) mais également d'analyser la nature et la finalité des dépenses et investissements fédéraux effectués dans ce territoire ainsi que l'effet des politiques et programmes nationaux sur l'économie de chacune des régions du pays.[69] Il faut aussi souligner que cette proposition soulève l'épineuse question de déterminer quelle période doit être retenue aux fins d'analyse.

Il est intéressant de noter qu'aucune analyse à ce jour, à notre connaissance du moins, ne s'est vraiment penchée sur la question de savoir si le partage des dettes des sociétés d'État du Canada doit suivre le même sort que le partage de la dette générale, sans tenir compte de la nature de ces sociétés ou de leur *situs*. La même question se pose quant aux cautionnements consentis par le Canada à l'égard des emprunts de ses sociétés d'État. Les réponses à ces questions nécessitent des analyses plus approfondies que celles actuellement disponibles sur l'endettement des sociétés d'État et sur la corrélation entre ce dernier et la dette générale du Canada.

Les fonds de pension

À l'égard des fonds de pension, la doctrine semble trouver une règle dans la pratique internationale où de nombreux cas d'États ayant procédé à des annexions de territoire ont pris à leur charge les pensions dues aux divers fonctionnaires de l'État prédécesseur.[70] La survivance de l'État prédécesseur, dans le cas d'une succession partielle, rend cependant cette

assumation moins impérative du fait de la survivance de la personnalité de ce dernier. Comme le souligne un auteur: "[a] successor State does not seem to be bound by the pensionary liabilities of the parent State which alone is regarded responsible for such obligations. A successor State may, however, voluntarily take over pensionary liabilities when there is specific agreement to that effect".[71]

Quant à nous, le principe du partage "équitable" de la dette et du passif milite en faveur de l'assumation par l'État successeur, même au cas de succession partielle, d'une partie des fonds de pension des employés de l'État prédécesseur.

Dans cette optique et sur foi que "les employés fédéraux travaillant au Québec (ou un nombre équivalent) seraient transférés au gouvernement du Québec",[72] le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a proposé l'assumation par le Québec des fonds de pension des employés de la fonction publique fédérale travaillant sur son territoire ainsi que l'assumation, selon certains critères, des fonds de pension des forces armées, de la gendarmerie royale du Canada, des parlementaires, des juges et enfin des employés des sociétés d'État.

Dans la mesure où un tel partage est effectué dans le cadre d'une répartition "équitable" de ce passif, cette proposition serait, selon nous, en accord avec le droit international.[73] On peut cependant sûrement lui reprocher de ne pas considérer que la fonction publique fédérale ainsi que les forces armées et la gendarmerie royale du Canada, où qu'elles soient situées, se veulent en principe à l'avantage de l'ensemble des Canadiens. En ce sens, certains pourraient prétendre que le partage de ce passif devrait être effectué sur la base du même pourcentage que celui utilisé pour le partage de la dette générale.

Pour conclure sur la question du partage du passif, si nous pouvons affirmer que le droit international moderne semble favoriser, entre l'État prédécesseur et l'État successeur, un partage "équitable" des dettes générales, en tenant compte notamment, comme l'indique la Convention de Vienne, "des biens, droits et intérêts qui passent à l'État successeur",[74] on ne peut cependant prétendre qu'il existe une formule unique répondant à ce critère.

L'assumation du passif

Lorsque que le partage de l'ensemble des actifs et des dettes a fait l'objet d'une entente entre l'État prédécesseur et l'État successeur, restent alors à négocier les modes d'assumation en vertu desquels l'État successeur devient responsable de la part de la dette qui lui échoit.

En effet, comme nous l'avons mentionné,[75] sans une assumation formelle et directe par l'État successeur, l'État prédécesseur demeure responsable face à ses créanciers de l'ensemble de la dette générale. Ce n'est qu'en vertu d'une assumation formelle que l'État successeur devient responsable, à l'égard des créanciers de l'État prédécesseur, de la part de

Le *Commentaire de l'Institut C.D. Howe*© est une publication d'analyses et de commentaires sur les questions de politiques publiques d'actualité, qui paraît de façon intermittente.

Daniel Desjardins et Claude Gendron sont avocats et partenaires de la firme Godin, Raymond, Harris, Thomas. Le présent article a également été publié en anglais sous le titre "Legal Issues Concerning the Division of Assets and Debt in State Succession: The Canada-Quebec Debate", dans Paul Boothe et al., *Closing the Books: Dividing Federal Assets and Debt If Canada Breaks Up*, The Canada Round 8 (Toronto: Institut C.D. Howe, 1992).

Comme c'est le cas pour toutes les publications de l'Institut, les opinions exprimées ici sont celles des auteurs, et ne reflètent pas nécessaires le point de vue des membres de l'Institut ou de son Conseil d'administration.

On peut obtenir des informations additionnelles en s'adressant à l'Institut C.D. Howe, 125 rue Adelaide est, Toronto, Ontario M5C 1L7 (tél.: 416-865-1904; télécopieur: 416-865-1866).

On peut obtenir cette publication chez: Renouf Publishing Company Ltd., 1294 chemin Algoma, Ottawa, Ontario K1B 3W8 (tél.: 613-741-4333; télécopieur: 613-741-5439).

Les citations sont permises à condition d'en mentionner la source.

6,00 $; ISBN 0-88806-295-8

la dette générale qui a été convenue dans l'entente de partage.

Le mode d'assumation par l'État successeur doit être examiné à la lumière des rapports entre l'État prédécesseur et l'État successeur et à la lumière de la nature de la dette, de l'instrument la constatant (i.e. obligations, bons du trésor, contrats de prêt, etc.), de sa date d'échéance (court, moyen ou long terme) et enfin de la devise de la dette.

L'État successeur pourra, par exemple, assumer au bénéfice de l'État prédécesseur, sa part de la dette générale, sans pour autant s'engager directement envers les créanciers de l'État prédécesseur.[76] Dans ce cas, l'État prédécesseur demeure seul responsable, face à ses créanciers du remboursement de la dette générale, l'État prédécesseur conservant toutefois un recours contre l'État successeur pour se faire rembourser la part due par ce dernier. On comprend qu'une telle approche pourrait, à certains égards, être défavorable à l'État prédécesseur, et celui-ci sera plutôt désireux d'obtenir de l'État successeur une assumation directe en faveur de ses créanciers.

Le terme de la dette pourra toutefois être déterminant du choix de son mode d'assumation. En matière de dettes à court terme, par exemple, les parties pourraient convenir que l'État successeur assumera sa part de ces dettes en les remboursant à l'État prédécesseur au fur et à mesure de leurs échéances.

À l'égard des dettes à moyen et long terme, l'État successeur pourrait, par exemple, assumer directement sa part de ces dettes auprès des créanciers de l'État prédécesseur et ainsi diviser l'emprunt original. Ces créanciers conserveraient leurs recours contre l'État prédécesseur, pour la part lui restant, et posséderaient un recours direct contre l'État successeur pour la part assumée.[77] Remarquons cependant que l'assumation directe par l'État successeur d'une part de la dette générale en faveur des créanciers de l'État prédécesseur ne libère pas *de facto* ou *de jure* ce dernier de sa responsabilité pour la dette ainsi assumée. Pour être libéré, l'État prédécesseur devra obtenir le consentement exprès de ces mêmes créanciers.

Quel que soit le mode d'assumation retenu, il ne pourra être imposé unilatéralement aux créanciers de l'État prédécesseur qui devront obligatoirement être associés à toutes négociations à cet égard.

Conclusion

Comme nous l'avons vu, le partage des actifs et des dettes entre État prédécesseur et État successeur est un domaine du droit international ayant donné lieu à des théories et approches diverses et parfois même contradictoires. Il n'en demeure pas moins qu'il existe une pratique internationale ayant donné naissance à certains principes généraux que l'on retrouve en partie dans la Convention de Vienne. Chaque cas de succession d'État a cependant adapté ces principes en fonction des réalités économiques, politiques et financières qui étaient siennes. En ce sens, si le Québec et le Canada devaient décider de prendre des chemins séparés, ces principes devront bien entendu servir de guides mais ils devront forcément être appliqués à la lumière de la situation unique et sans précédent des parties en présence.

On aura remarqué que la présente analyse ne fait qu'aborder brièvement les différentes facettes juridiques de la succession d'État que comporte, quant à nous, le débat Québec-Canada. Les ramifications du partage des actifs et du passif du Canada dans le cadre de la souveraineté du Québec sont innombrables et fort complexes et on réalise rapidement les lacunes et silences du droit international à cet égard. D'autres auteurs ont d'ailleurs déjà souligné l'ampleur du contentieux que pourrait engendrer le départ du Québec de la confédération canadienne.[78]

La question du partage des actifs et du passif toutefois commence tout juste à faire l'objet des analyses approfondies qu'elle mérite. C'est dans ce début de réflexion que s'inscrit la présente étude juridique que les auteurs ont voulu schématique mais qu'ils entendent bien poursuivre au fur et à mesure des développements du débat.

Notes

Les auteurs tiennent à remercier Messieurs Abel Mac-Van et Normand Halde pour leur précieuse collaboration à toute la recherche relative à cette étude.

1 Voir les rapports de la Commission de droit international ainsi que toutes les études et documents qui lui ont été soumis dans le cadre de la codification du droit de la succession d'État.

2 Daniel Patrick O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, T. 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 1967), p. 3.

3 *Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes*, U.N. Doc. A/ Conf. 117/14 reproduite dans (1983) 22 *I.L.M.* 306 et ss.

4 Sur une possibilité de 157 États membres de l'O.N.U. à cette date; pour une liste des États participants voir U.N. Doc. A/Conf. 117/Inf. 2/Rev.

5 Jean Monnier, "La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État", (1984) 30 *Annuaire français de droit international* 221; voir aussi U.N. Doc. A/Conf. 117/S.R. 10, pp. 15 et 16.

6 J.-Maurice Arbour, "Secession in International Law — Some Economic Problems in Relation to State Succession", (1978) 19 *Cahiers de droit* 285, 297; Malcolm Shaw, "Avis du professeur Malcolm Shaw", dans Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec"; "Analyse pro forma des finances publiques dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec", dans Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec [Commission Bélanger-Campeau], *Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 1 (Québec, 1991), pp. 520 et ss.

7 À la différence de la *Convention sur la succession d'État en matière de traités* (U.N. Doc. A/Conf. 80/31 amendée par A/Conf. 80/31 Corr. 2, reproduite dans [1978] 17 *I.L.M.* 1488) qui n'en a retenu que trois, à savoir la succession concernant une partie du territoire, les États nouvellement indépendants (c'est-à-dire issus de la décolonisation), et enfin l'unification et la séparation d'États.

8 Voir à ce sujet Daniel Turp, "Le droit de sécession en droit international public", (1982) 20 *Annuaire canadien de droit international* 24–78; José Woehrling, "Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec", dans Commission Bélanger-Campeau, *Éléments d'analyse institutionnelle, juridique et démolinguistique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec*, Document de travail no 2 (Québec, 1991), pp. 1–110.

9 Voir les auteurs cités en note 6.

10 J.-M. Arbour, *loc. cit.*, note 6, 297; voir aussi *Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque* (Université Peter Pazmany c. État tchécoslovaque), 1933 *C.P.J.I.*, Ser. A/B No 61, 15 déc. 1933.

11 Art. 11 — *Passage des biens sans compensation*

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu par les Etats concernés ou décidé par un organe international approprié, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation."

Art. 17 — *Séparation d'une partie ou de partie du territoire d'un État*

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un État s'en séparent et forment un État successeur, et à moins que l'État prédécesseur et l'État successeur n'en conviennent autrement:

a) les biens d'État immeubles de l'État prédécesseur situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'État passent à l'État successeur;

b) les biens d'État meubles de l'État prédécesseur liés à l'activité de l'État prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession passent à l'État successeur;

c) les biens d'État meubles de l'État prédécesseur, autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa b), passent à l'État successeur dans une proportion équitable.

2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un État s'en sépare et s'unit à un autre État.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable entre l'État prédécesseur et l'État successeur qui pourrait se poser par suite d'une succession d'État."

12 Selon Alexandre N. Sack: "Toutes les dettes contractées de façon régulière doivent être considérées, jusqu'à preuve du contraire, comme contractées dans l'intérêt de l'Etat entier, de tous ses territoires". Alexandre N. Sack, "La succession aux dettes publiques d'État", (1928) 23 *Recueil des cours de l'Académie de droit international* 145, 296.

13 Ernst H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession* (New York: MacMillan, 1931), pp. 546–570, 624–630.

14 Nous n'aborderons pas ici la question des dettes dites "odieuses", contractées contre les intérêts de l'État successeur (pour fins de guerre, par exemple).

15 Tel que rapporté par E.J. Castren, "Aspects récents de la succession d'États", (1951) 78 *Recueil des cours de l'Académie de droit international* 385, 401.

16 Ce qui ressemble beaucoup à l'approche du "pick and choose" que nous aborderons plus loin.

17 Herbert A. Wilkinson, "American Doctrine of State Succession", dans T.T. Poulose, *Succession in International Law* (New Dehli: Orient Longman, 1974), pp. 144 et ss.

18 "It would be unjust to permit the transferee to gain benefits accruing to the territory acquired from the use of borrowed funds unless the obligation to make repayment were undertaken". Charles Cheney Hyde, "International Law chiefly as Interpreted and Applied by the United States", dans Poulose, *op. cit.*, note 17, p. 144.

19 Il semblerait, en effet, qu'il existe certains précédents, tant anciens que récents, tels les cas de l'Inde, le Pakistan, le Sri Lanka (anciennement le Ceylan), la Birmanie, l'Irlande, le Royaume-Uni démontrant qu'il puisse tout de même y avoir un certain partage des obligations entre États prédécesseur et successeur sur une base purement consensuelle; voir Poulose, *op. cit.*, note 17, pp. 145–158.

20 Poulose, *op. cit.*, note 17, p. 142.

21 Castren, *loc. cit.*, note 15, 476.

22 Castren, *loc. cit.*, note 15, 474.

23 Castren, *loc. cit.*, note 15, 474; les États-Unis ont peut-être assumé totalement les dettes de certains États, tels que le Texas et Hawaï alors qu'ils ont discriminé leur assumation de la dette dans les cas de Cuba, Puerto-Rico et les Philippines, voir Poulose, *op. cit.*, note 17, p. 145.

24 Castren, *loc. cit.*, note 15, 477-478.

25 Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *op. cit.*, note 6, pp. 393, 394 et 495.

26 Castren, *loc. cit.*, note 15, 455–456.

27 Poulose, *op. cit.*, note 17, p. 177.

28 Annuaire de la Commission de droit international, Comptes rendus analytiques de la vingt-deuxième session, 4 mai – 10 juillet 1970, *Troisième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, Document A/CN.4/226, pp. 156-161; *United Nations Tribunal in Libya*, XII *R.I.A.A.*, p. 362.

29 Voir de nombreux exemples dans I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des États (1932–1953*, dans Annuaire de la Commission de droit international, *op. cit.*, note 28, p. 158; Castren, *loc. cit.*, note 15, 452.

30 Nous ne discuterons pas ici de la distinction entre les biens "publics" et les biens "privés" d'un État, cette question, dans le partage des actifs entre le Québec et le Canada n'ayant pas de véritable application, puisque tous les biens de l'État au Canada sont considérés comme des biens publics; Arbour, *loc. cit.*, note 6, 298.

31 Wilkinson, *op. cit.*, note 17, p. 23.

32 "Only such property as certain to sovereignty and only such part of it as is identified with ceded or annexed or seceding territory can be claimed by a successor State *ipso jure*", O'Connell, *op. cit.*, note 2, p. 199.

33 Arbour, *loc. cit.*, note 6, 310 et ss; Georg Schwarzenberger, *International Law*, 3rd ed., vol. 1 (London: Stevens, 1957), p. 87; Arthur Berriedale Keith, *The Theory of State Succession with Special Reference to English Colonial Law* (London: Waterlow & Sons, 1907), p. 49.

34 Annuaire de la Commission de droit international, *op. cit.*, note 28, p. 297.

35 Voir à cet effet Arbour, *loc. cit.*, note 6, 303.

36 À noter que dans son étude, le Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau a exclu toute participation du Québec dans ces actifs immobiliers.

37 *Convention de Vienne*, précitée, note 3, art. 17.

38 O'Connell, *op. cit.*, note 2, p. 190.

39 Arbour, *loc. cit.*, note 6, 307.

40 Annuaire de la Commission de droit international, 1971, Documents de la vingt-troisième session: Rapports des rapporteurs spéciaux et rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *Quatrième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, Document A/CN.4/247 et Add.1, p. 196.

41 Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *op. cit.*, note 6, p. 427.

42 La République arabe syrienne a ainsi obtenu lors de sa sécession de la République arabe unie 200 parts dans la Banque internationale pour la reconstruction et le développement sur le total de 1266 possédées par cette dernière.

43 Arbour, *loc. cit.*, note 6, 301.

44 Une liste des sociétés de la Couronne peut être retrouvée dans la *Loi sur l'administration financière*, c. F-11, L.R.C. 1985, Annexes I, II et III.

45 Annuaire de la Commission de droit international, 1973, Documents de la vingt-cinquième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, *Sixième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités*, Document A/CN.4/267, p. 62.

46 Daniel Patrick O'Connell, "Independence and Succession to Treaties", (1962) 38 *British Yearbook of International Law* 84, 89 et ss.

47 Royaume-Uni — Irak, 1931 (UKTS No. 15); Royaume-Uni — Jordanie, (1946) 32 UKTS; Royaume-Uni — Malaisie 279 UNTS 287 (liste exhaustive dans John Mervyn Jones, "State Succession in the Matter of Treaties", (1947) 24 *British Yearbook of International Law*, 360, 367–371).

48 On pourrait aussi citer les cas de l'Inde, du Pakistan et de la Birmanie.

49 O'Connell, *op. cit.*, note 46, 96.

50 *Convention de Vienne*, précitée, note 3, art. 40.

51 *Convention de Vienne*, précitée, note 3, art. 33.

52 *Convention de Vienne*, précitée, note 3, art. 36.

53 Voir *supra*, pp. 16 et suivantes.

54 James L. Foorman et Michael E. Jehle, "Effects of State and Government Succession on Commercial Bank Loans to Foreign Sovereign Borrowers" (1982), 1 *University of Illinois Law Review* 9, 15.

55 Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *op. cit.*, note 6, pp. 393 et ss.

56 Castren, *loc. cit.*, note 15, 412; Shaw, *loc. cit.*, note 6, 526.

57 Arbour, *loc. cit.*, note 6, 291; Christian Lejeune, "Le contentieux financier belgo-congolais", (1969) 6 *Revue belge de droit international*, 535; Jean-Pierre de Bandt, "De quelques problèmes de la succession d'État suite à l'indépendance de la république du Congo (Léopoldville)", (1965) 2 *Revue belge de droit international*, 497; Foorman et Jehle, *loc. cit.*, note 54, 26.

58 Dans le cas d'indépendance d'un territoire financièrement autonome, Erik J. Castren, quant à lui, voit dans le droit positif une adoption du principe selon lequel le changement de souveraineté n'apporte pas de modifications à la responsabilité de la dette qui demeure la seule responsabilité de l'État prédécesseur: "la réduction du territoire ne libère pas à elle seule l'État débiteur de sa responsabilité même partielle, mais si la perte territoriale influe dans une mesure considérable sur la capacité économique de l'État, ce dernier peut éventuellement se trouver obligé à solliciter en sa faveur, du fait des conditions changées, certains *allégements* auxquels il doit être consenti car l'État ne peut pas être déclaré en faillite". Castren, *loc. cit.*, note 15, 476.

59 Foorman et Jehle, *loc. cit.*, note 54, 12-13.

60 Shaw, *loc. cit.*, note 6, 520 et ss.

61 Gaston Jeze, "La répartition des dettes publiques entre États au cas de démembrement du territoire", (1921) XIX *Revue de science et de législation financières*, dans Castren, *op. cit.*, note 15, 465.

62 Foorman et Jehle, *loc. cit.*, note 54, 12.

63 Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *op. cit.*, note 6, p. 394.

64 O'Connell, *op. cit.*, note 3; également cité dans Arbour, *loc. cit.*, note 6, 318, 330-331; Shaw, *loc. cit.*, note 6, 520 et ss.

65 Sack, *loc. cit.*, note 12, 277.

66 Paul Boothe, Barbara Johnston et Karrin Powys-Lybbe, "Dismantling Confederation: The Divisive Question of the National Debt", dans Paul Boothe et al., *Closing the Books: Dividing Federal Assets and Debt If Canada Break Up*, The Canada Round 8 (Toronto: C.D. Howe Institute, 1992).

67 Boothe, Johnston et Powys-Lybbe, *loc. cit.*, note 66.

68 R. Mansell and R. Schlenker, "An Analysis of the Regional Distribution of Federal Fiscal Balances: Updated Data", (University of Calgary Research Paper, 1990); voir aussi Boothe, Johnston et Powys-Lybbe, *loc. cit.*, note 66; à noter que cette dernière étude examine de manière alternative deux autres approches, soit le partage sur la base du roduit intérieur brut ou sur la base de la population.

69 Tels les programmes de stabilisation des prix à l'agriculture, les quotas d'importation, le Pacte de l'automobile, etc. Voir à ce sujet Boothe, Johnston et Powys-Lybbe, *loc. cit.*, note 66; et Yvan Stringer, "The Question of the National Debt: Some Comments", dans Boothe et al., *op. cit.*, note 66.

70 Castren, *loc. cit.*, note 15, 469; O'Connell, *op. cit.*, note 2, pp. 193-200.

71 Poulose, *op. cit.*, note 17, p. 185.

72 Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *op. cit.*, note 6, p. 432.

73 Shaw, *loc. cit.*, note 6, 528; O'Connell, *op. cit.*, note 2, p. 468.

74 *Convention de Vienne*, précitée, note 3, art. 40.

75 Voir *supra*, p. 19.

76 Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *op. cit.*, note 6, p. 495; Geneviève Burdeau, "Avis du professeur Geneviève Burdeau", dans Secrétariat de la Commission Bélanger-Campeau, *op. cit.*, note 7, p. 545.

77 De telles conventions d'assumation entre un État et ses créanciers sont fréquentes en financement international et se retrouvent dans le cadre d'ententes relatives à la restructuration et au refinancement des dettes dues par un État.

78 À ce sujet, voir Louis Sabourin, "Québec-Canada: nouvelles perspectives?" (Conférence prononcée à l'Institut France-Canada, France-Amérique, Paris, le 27 juin 1991) et Louis Sabourin, *Passion d'être, intérêts d'avoir: le dilemme Québec-Canada* (Essai, Montréal, à paraître 1992).

Publications récentes de l'Institut C.D. Howe

Boothe, Paul, et al. *Closing the Books: Dividing Federal Assets and Debt If Canada Breaks Up*, The Canada Round n° 8 (janvier 1992). 98 p.; 9,95 $.

Doern, G. Bruce. *Europe Uniting: The EC Model and Canada's Constitutional Debate*, The Canada Round n° 7 (janvier 1992). 52 p.; 9,95 $.

Cameron, Norman, et al. *From East and West: Regional Views on Reconfederation*, The Canada Round n° 6 (décembre 1991). 122 p.; 9,95 $.

Laidler, David E.W., et William B.P. Robson. *A Rough Re-entry: A Comment on Recent Bank of Canada Policy*, Commentaire n° 34 de l'Institut C.D. Howe (novembre 1991). 8 p.; 6,00 $.

McCallum, John, et Chris Green. *Une rupture à l'amiable: conséquences économique pour le Québec.*, Au tour du Canada n° 5 (novembre 1991). 124 p.; 9,95 $.

Belous, Richard S. *Demographic Currents: Trends and Issues that Face the United States, the United Kingdom and Canada*, British- North American Committee Occasional Paper n° 7 (novembre 1991). 46 p.; 9,95 $.

Ritchie, Gordon, et al. *Broken Links: Trade Relations after a Quebec Secession*, The Canada Round n° 4 (novembre 1991). 88 p.; 9,95 $.

Laidler, David E.W. *One Market, One Money? European Lessons for North America*, Commentaire n° 33 de l'Institut C.D. Howe (octobre 1991). 8 p.; 6,00 $.

Laidler, David E.W., et William B.P. Robson. *Two Nations, One Money? Canada's Monetary System following a Quebec Secession*, The Canada Round n° 3 (octobre 1991). 88 p.; 9,95 $.

Wonnacott, Ronald J. *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Canadian-American Committee n° 60 (juillet 1991). 92 p.; 10,00 $.

Courchene, Thomas J. *Éloge d'un fédéralisme renouvelé*, Au tour du Canada n° 2 (août 1991). 112 p.; 9,95 $.

Schwanen, Daniel. *Securing Market Access: Canada's Trade Agenda for the 1990s*, Commentaire n° 32 de l'Institut C.D. Howe (juillet 1991). 24 p.; 6,00 $.

Ip, Irene K. *Big Spenders: A Survey of Provincial Government Finances in Canada*, Policy Study n° 15 (juin 1991). 326 p.; 19,95 $.

Robson, William B.P. *Aiming Low: Canada's New Inflation Targets*, Commentaire n° 31 de l'Institut C.D. Howe (mai 1991). 20 p.; 6,00 $.

Laidler, David E.W. *How Shall We Govern the Governor? A Critique of the Governance of the Bank of Canada*, The Canada Round n° 1 (mai 1991). 38 p.; 9,95 $.

Rose, Harold. *The Question of Saving*, British-North American Committee n° 38 (mai 1991). 53 p.; 9,95 $.

Popov, Vladimir V. *Soviet Economic Reforms: Lost Opportunities and Remaining Hopes*, Commentaire n° 30 de l'Institut C.D. Howe (mai 1991). 24 p.; 6,00 $.

Simeon, Richard, et Mary Janigan (eds.). *Toolkits and Building Blocks: Constructing a New Canada*, Policy Study n° 14 (avril 1991). 207 p.; 19,95 $.

Doern, G. Bruce. *Shades of Green: Gauging Canada's Green Plan*, Commentaire n° 29 de l'Institut C.D. Howe (avril 1991). 12 p.; 6,00 $.

English, H. Edward. *Tomorrow the Pacific*, Observation n° 34 (mars 1991). 125 p.; 9,95 $.

Hill, Roderick, et Ronald J. Wonnacott (eds.). *Free Trade with Mexico: What Form Should It Take?*, Commentaire n° 28 de l'Institut C.D. Howe (mars 1991). 24 p.; 6,00 $.

Purchase, Bryne B. *The Innovative Society: Competitiveness in the 1990s*, Commentaires sur la politique économique, 1991 (février 1991). 109 p.; 9,95 $.

Ip, Irene K. *Strong Medicine: Budgeting for Recession and Recovery*, Commentaire n° 27 de l'Institut C.D. Howe (janvier 1991). 28 p.; 5,00 $.

Doern, G. Bruce, et Bryne B. Purchase (eds.). *Canada at Risk? Canadian Public Policy in the 1990s*, Policy Study n° 13 (janvier 1991). 255 p.; 14,95 $.

Laidler, David E.W., et William B.P. Robson. *Money Talks — Let's Listen*, Commentaire n° 26 de l'Institut C.D. Howe (janvier 1991). 16 p.; 5,00 $.